Besluit
Openbare versie

Ons kenmerk: ACM/DTVP/2015/204888
Datum 14 september 2015
Zaaknummer: 15.0834.52

Besluit van de Autoriteit Consument en Markt. Beoordeling van het Toerekeningsysteem Koninklijke PostNL 2015 in het kader van de bepaling van de tariefruimte bedoeld in de artikelen 14 en volgende van de Postregeling 2009.

Muzenstraat 41 | 2511 WB Den Haag
Postbus 16326 | 2500 BH Den Haag
T 070 722 20 00 | F 070 722 23 55
info@acm.nl | www.acm.nl | www.consuwijzer.nl

1 Inleiding

1. Koninklijke PostNL B.V. (hierna ook: PostNL) exploiteert een geïntegreerd netwerk waarmee zowel de universele postdienst (hierna ook: UPD) als andere diensten[1] worden geleverd. De enkelstuks tarieven voor diensten binnen de UPD zijn wettelijk gereguleerd. De tarieven voor de partijenpost buitenland en voor diensten buiten de UPD zijn niet gereguleerd vanuit de Postregeling 2009.[2]

2. De Autoriteit Consument en Markt (hierna ook: ACM) is belast met (onder meer) het toezicht op de uitvoering en naleving van de wetten en regels op postgebied, waaronder het toezicht op de uitvoering van de universele postdienst door de dienstverlener die daartoe door de minister van Economische Zaken is aangewezen.

3. Op 28 januari 2014 is een wijziging van de Postregeling 2009 van kracht geworden[3]. Hiermee zijn onder meer de voorschriften gewijzigd voor het kostentoerekeningssysteem waarmee de kosten van de UPD dienen te worden bepaald. Ook is de systematiek van tariefregulering van de UPD gewijzigd.

4. De tariefregulering begint met het vaststellen van de basistariefruimte voor de UPD door ACM. Deze basistariefruimte is gebaseerd op de kosten van de UPD plus het wettelijk toegestane rendement van 11,11% van deze kosten. Om de kosten van de UPD goed te kunnen vaststellen, moeten de kosten van het geïntegreerde netwerk worden toegerekend aan de UPD en andere activiteiten. Hiervoor geven de Postwet 2009 en de Postregeling 2009 de voorschriften.

[1] Onder die andere diensten vallen postvervoerdiensten buiten de UPD, zoals bijvoorbeeld partijenpost binnenland, maar ook diensten die formeel geen postvervoerdiensten zijn, maar wel worden geleverd met het gezamenlijke postvervoernetwerk van PostNL, zoals ongeadresseerd drukwerk.
[2] Partijenpost binnenland hoort niet tot de universele postdienst. Partijenpost buitenland hoort wel tot de universele postdienst, maar de tarieven zijn niet gereguleerd.
[3] Regeling van de Minister van Economische Zaken van 28 januari 2014, nr. WJZ/14007819, tot wijziging van de Postregeling 2009 ter herziening van de tariefregulering en verbetering van het inzicht in de kosten van de universele postdienstverlening (Stcrt. 2401).

5. Nadat de basistariefruimte is bepaald, berekent ACM jaarlijks de aanvullende tariefruimte, op basis van de inflatie, de volumeontwikkelingen en een eventuele correctie voor een in het verleden gerealiseerd overrendement op de UPD (meer dan 10% Return on Sales).

6. Op 28 februari 2014 heeft PostNL zijn Toerekeningsysteem 2014[4] toegezonden aan ACM. PostNL heeft dit toerekeningsysteem vervolgens mondeling toegelicht in meerdere gesprekken, dieptesessies en schriftelijk in antwoord op vragenbrieven van ACM. [5] Op grond van artikel 14, derde lid, van de Postregeling 2009 heeft ACM het Toerekeningsysteem 2014 voor de universele postdienst (hierna ook: kostentoerekeningsysteem 2014) beoordeeld.

7. Op 9 april 2015 heeft ACM vastgesteld dat het kostentoerekeningsysteem 2014 niet voldeed aan de in de artikelen 7 tot en met 7d van de Postregeling 2009 gestelde wettelijke eisen.[6] Als gevolg hiervan is ACM niet overgegaan tot het vaststellen van de tariefruimte bedoeld in de artikelen 14 en volgende van de Postregeling 2009.[7]

8. Op grond van artikel 7a, tweede lid, van de Postregeling 2009, diende PostNL het kostentoerekeningsysteem alsnog in overeenstemming te brengen met de wettelijke eisen. Uit artikel 14c van de Postregeling 2009 volgt dat 2014 daarbij als het toepasselijke boekjaar heeft te gelden. Op 25 augustus 2015 heeft PostNL het aangepaste kostentoerekeningsysteem (hierna: kostentoerekeningsysteem 2015) aangeleverd. [8] Dit bestaat uit de documenten 'Toerekeningsysteem Koninklijke PostNL 2015',
[vertrouwelijk]
Tegelijkertijd heeft PostNL, op grond van de artikelen 9 en 11 van de Postregeling 2009, de Financiële Verantwoording over de uitvoering van de universele postdienst in 2014 (hierna ook: Financiële Verantwoording 2014) aangeleverd. Bij de Financiële Verantwoording 2014 horen ook de documenten 'Disclosure on applied accounting policies of statutory accounts 2014', 'Controleverklaring PwC inzake Financiële verantwoording 2014'en 'Jaarrekening Koninklijke PostNL 2014'.

9. ACM heeft deze informatie beoordeeld ten behoeve van de berekening van de tariefruimte voor de UPD op grond van artikel 14, derde lid, van de Postregeling 2009. Uit de beoordeling is gebleken dat het kostentoerekeningsysteem 2015 voldoet aan de wettelijke eisen. Derhalve stelt ACM in dit besluit ook de tariefruimte vast conform de artikelen 14 tot en met 14c van de Postregeling 2009.

[4] Het 'Kostentoerekeningsysteem 2014' is in 2014 opgesteld met als doel de toerekening van de kosten van het jaar 2013 aan de UPD en andere activiteiten ten behoeve van de vaststelling van de tariefruimte voor het jaar 2015. Analoog heeft het kostentoerekeningsysteem 2015 betrekking op de kosten van 2014 en de tariefruimte voor 2016
[5] Voor meer informatie over het proces zie hoofdstuk 3
[6] Kenmerk: ACM/DTVP/2015/201934
[7] Hier wordt de totale tariefruimte bedoeld, bestaande uit de basistariefruimte en de aanvullende tariefruimte voor 2016
[8] Bij brief met kenmerk: 15/PA/U/023

10. Het door ACM gehanteerde beoordelingskader wordt beschreven in hoofdstuk 2 van dit besluit. In hoofdstuk 3 wordt het proces van het tot stand komen van dit besluit beschreven en de wijze waarop PostNL daarbij is betrokken. Hoofdstuk 4 geeft de feitelijke context weer en de inhoudelijke beoordeling van het kostentoerekeningsysteem. Hoofdstuk 5 geeft de bepaling van de tariefruimte weer. Hoofdstuk 6 bevat het dictum.

2 Juridisch kader

11. De hierna genoemde regelgeving is bij dit besluit gebruikt als toetsingskader bij de beoordeling van het kostentoerekeningsysteem 2015 van PostNL.

12. Artikel 21, eerste tot en met derde lid van de Postwet 2009 luidt:
"1. Een verlener van de universele postdienst kan gedeelten van de universele postdienst door anderen onder zijn verantwoordelijkheid doen uitvoeren.
2. Een verlener van de universele postdienst rekent de kosten die anderen in rekening brengen voor het uitvoeren van gedeelten van de universele postdienst slechts toe aan de universele postdienst voor zover die kosten overeenkomstig de op grond van de artikelen 22, derde lid, en 25, zesde lid, vastgestelde regels zijn toe te rekenen aan de universele postdienst.
3. Een verlener van de universele postdienst maakt de toerekening van de kosten van anderen, bedoeld in het tweede lid, inzichtelijk voor ieder gedeelte van de universele postdienst dat hij door anderen laat uitvoeren."

13. Artikel 22 van de Postwet 2009 luidt:
"1. Een verlener van de universele postdienst brengt een boekhoudkundige scheiding aan tussen de kosten en opbrengsten van de universele postdienst en de kosten en opbrengsten van andere activiteiten.
2. Een verlener van de universele dienst maakt de toerekening van de kosten en opbrengsten van de universele postdienst en de kosten en opbrengsten van andere activiteiten inzichtelijk aan de Autoriteit Consument en Markt.
3. Bij ministeriële regeling worden nadere regels gesteld met betrekking tot de inrichting van de boekhouding en de wijze van toerekening van de kosten van de universele postdienst, alsmede over de wijze waarop een verlener van de universele dienst de in het tweede lid bedoelde toerekening van kosten en opbrengsten inzichtelijk maakt."

Deze eisen zijn nader uitgewerkt in de artikelen 7 t/m 7d en 8 van de Postregeling 2009. Deze artikelen luiden:
"Artikel 7
1. De verlener van de universele postdienst rekent alleen de daadwerkelijke kosten, bedoeld in artikel 25, derde lid, van de wet, van de universele postdienst overeenkomstig de artikelen 7a tot en met 7d, toe aan de universele postdienst, met dien verstande dat hij daartoe in ieder geval:

a. alleen kosten die voor de universele postdienst zijn gerealiseerd, toerekent aan de universele postdienst;

b. de voordelen die ontstaan doordat de verlener van de universele postdienst dezelfde productiemiddelen gebruikt voor het verrichten van de universele postdienst en zijn andere activiteiten evenredig verdeelt over de universele postdienst en die andere activiteiten.

2. De verlener van de universele postdienst rekent de volgende kosten niet toe aan de universele postdienst:

a. kosten van vreemd vermogen, eigen vermogen of genomen risico's;

b. een opslag voor rendement in de tarieven die anderen in rekening brengen voor het uitvoeren van gedeelten van de universele postdienst;

c. goodwill;

d. dotaties aan voorzieningen en vrijval van voorzieningen;

e. afschrijvingskosten van materiële vaste activa die niet in gebruik zijn voor de universele postdienst of niet meer in gebruik zijn voor de universele postdienst.

3. De daadwerkelijke kosten, bedoeld in het eerste lid, worden toegerekend aan de universele postdienst als geheel.

Artikel 7a

1. Bij de toerekening van de kosten aan de universele postdienst hanteert de verlener van de universele postdienst een kostentoerekeningsysteem dat:

a. voldoet aan de beginselen van marktconformiteit, proportionaliteit en integraliteit;

b. gebruik maakt van de berekeningsmethode activity based costing;

c. inzichtelijk maakt hoe de hoogte van de toe te rekenen kosten is bepaald;

d. de kosten zoveel mogelijk rechtstreeks toerekent;

e. het oorzakelijk verband aangeeft tussen de kosten en daaraan ten grondslag liggende kostenveroorzakers;

f. de kosten slechts eenmaal toerekent;

g. de toerekening van de kosten van anderen voor ieder gedeelte van de universele postdienst dat de verlener van de universele postdienst door anderen laat uitvoeren inzichtelijk maakt;

h. de kosten op een zodanig gedetailleerd niveau toerekent dat daarmee de daadwerkelijke kosten bepaald kunnen worden.

2. Indien de Autoriteit Consument en Markt heeft vastgesteld dat het kostentoerekeningsysteem niet voldoet aan de in de artikelen 7 tot en met 7d gestelde eisen, brengt de verlener van de universele postdienst het kostentoerekeningsysteem binnen twee maanden na die vaststelling alsnog in overeenstemming met die eisen.

Artikel 7b

1. De verlener van de universele postdienst rekent de directe kosten die uitsluitend voor de universele postdienst worden gemaakt toe aan de universele postdienst.

2. Andere kosten dan de kosten, bedoeld in het eerste lid, rekent de verlener van de

universele postdienst slechts toe aan de universele postdienst voor zover dat op grond van de artikelen 7c en 7d mogelijk is.

Artikel 7c

1. De verlener van de universele postdienst rekent de gezamenlijke kosten die gelijktijdig en zonder onderscheid gemaakt worden zowel voor de universele postdienst als voor andere activiteiten als volgt toe aan de universele postdienst:

a. voor zover deze kosten op basis van een rechtstreekse analyse van de herkomst van deze kosten kunnen worden toegerekend aan de universele postdienst, worden ze met inachtneming van het bepaalde in het tweede tot en met vierde lid, toegerekend aan de universele postdienst;

b. voor zover toerekening op basis van een rechtstreekse analyse, bedoeld in onderdeel a, niet mogelijk is, worden deze kosten toegerekend aan de universele postdienst op basis van een onrechtstreekse koppeling met een andere kostencategorie of groep van kostencategorieën waarvoor een directe toerekening mogelijk is en die een kostenstructuur kent die vergelijkbaar is met die van deze gezamenlijke kosten;

c. voor zover toerekening van deze kosten niet mogelijk is op basis van onderdeel a of onderdeel b, worden deze kosten toegerekend aan de universele postdienst op basis van een algemene kostenverdeling die wordt berekend op grond van de verhouding tussen:

1°. alle uitgaven die direct of indirect aan de universele postdienst worden toegerekend, en

2°. alle uitgaven die direct of indirect aan de andere activiteiten worden toegerekend.

2. In de rechtstreekse analyse, bedoeld in het eerste lid, aanhef en onderdeel a, worden de kosten die uitsluitend gemaakt worden op grond van de eisen die bij of krachtens de wet aan de universele postdienst worden gesteld, toegerekend aan de universele postdienst, voor zover:

a. de aldus berekende kosten niet gemaakt zouden worden zonder universele postdienst;

b. de andere activiteiten niet wezenlijk wijzigen als deze kosten niet gemaakt worden.

3. Voor zover de kosten van een postdienst lager zouden zijn als die dienst zelfstandig in plaats van in combinatie met de universele postdienst zou worden verricht, worden in de rechtstreekse analyse, bedoeld in het eerste lid, aanhef en onderdeel a, de kosten van zelfstandige aanbieding van die dienst in mindering gebracht op de gezamenlijke kosten, met dien verstande dat de kosten van zelfstandige aanbieding worden berekend met inachtneming van de volgende voorwaarden:

a. de berekende kosten zijn niet lager dan zonder universele postdienst mogelijk zou zijn,

b. de berekende kosten maken daadwerkelijk een zelfstandige aanbieding van die dienst mogelijk, en

c. de dienst die daadwerkelijk wordt verricht, is gelijk is aan de dienst op basis waarvan de kosten zijn berekend.

4. In de rechtstreekse analyse, bedoeld in het eerste lid, aanhef en onderdeel a, worden voor zover andere diensten dan postdiensten geen enkele invloed hebben op de gezamenlijke kosten, de kosten van deze diensten niet in mindering gebracht op de gezamenlijke kosten die worden toegerekend aan de universele postdienst.

Artikel 7d
De verlener van de universele postdienst rekent de gemeenschappelijke kosten die zonder onderscheid gemaakt worden ten behoeve van zowel de universele postdienst als alle andere activiteiten, en die niet kunnen worden toegerekend op basis van het gebruik van productiemiddelen, toe aan de universele postdienst aan de hand van dezelfde kostendrijvers als de kostendrijvers die hij gebruikt voor de toerekening van deze kosten aan andere activiteiten.

Artikel 8
1. De boekhouding van de verlener van de universele postdienst, bedoeld in artikel 22, derde lid, van de wet, wordt ingericht overeenkomstig consequent toegepaste, objectief gerechtvaardigde en algemeen aanvaardbare normen voor bedrijfsadministratie.
2. De boekhouding van de verlener van universele postdienst geeft de kosten, zoals toegerekend op grond van het kostentoerekeningsysteem bedoeld in artikel 7a, en de opbrengsten van de universele postdienst weer."

14. Artikel 23 van de Postwet 2009 luidt:
"1. Een verlener van de universele postdienst verstrekt jaarlijks aan de Autoriteit Consument en Markt een rapportage over de uitvoering van de universele postdienst. Deze rapportage bevat de resultaten van regelmatige metingen van de kwaliteit van de universele postdienstverlening en de hierbij behorende kwaliteitsnormen, alsmede een overzicht van de kosten en opbrengsten van de universele postdienstverlening, bedoeld in artikel 22, eerste lid.
2. Bij ministeriële regeling worden nadere regels gesteld over de rapportage. Deze regels kunnen betrekking hebben op de inrichting van de rapportage, op de metingen, bedoeld in het eerste lid, alsmede op de op te nemen financiële gegevens."

Deze eisen zijn nader uitgewerkt in artikel 11, 12 en 13a van de Postregeling 2009;
"Artikel 11
1. De jaarlijkse rapportage gaat vergezeld van een financiële verantwoording van de verlener van de universele postdienst over de activiteiten ter uitvoering van de universele postdienst die is gebaseerd op de boekhouding van de verlener van de universele postdienst, bedoeld in
artikel 8.
2. De financiële verantwoording heeft betrekking op de uitvoering van de universele postdienst in het voorafgaande jaar en bevat:
- *a. een overzicht van de daadwerkelijke kosten van de universele postdienst;*

b. een overzicht van de gerealiseerde volumes uitgesplitst naar:
   1. de universele postdienst, en
   2. de andere activiteiten van de verlener van de universele postdienst;

c. de gegevens over de behaalde financiële resultaten en het behaalde rendement uit de activiteiten ter uitvoering van de universele postdienst zoals deze zijn opgenomen in een overzicht van de opbrengsten en de kosten aan de hand waarvan het netto bedrijfsresultaat van de activiteiten ter uitvoering van de universele postdienst kan worden vastgesteld en daarbij gehanteerde verdeelsleutels;

d. een overzicht van:
   1. de gezamenlijke kosten, bedoeld in artikel 7c,
   2. de gemeenschappelijke kosten, bedoeld in artikel 7d,
   3. de mate waarin de in subonderdelen 1° en 2° bedoelde kosten zijn toegerekend aan de universele postdienst of aan de andere activiteiten, en
   4. een onderbouwing van de keuze voor de bij de onder 3° bedoelde toerekening gehanteerde toerekeningswijze en de gehanteerde verdeelsleutel, bedoeld in de artikelen 7c, eerste lid, en 7d;

e. een aansluiting op de jaarrekening van de verlener van de universele postdienst van het resultaat van de universele postdienst waaruit het resultaat blijkt van de andere activiteiten;

f. een toelichting die inzichtelijk maakt welke factoren een grote invloed hebben op de kosten en het resultaat;

g. een overzicht van de kosten van de universele postdienst die niet meebewegen met de volumes van de universele postdienst.

3. De verlener van de universele postdienst legt bij de financiële verantwoording de vastgestelde jaarrekening en het vastgestelde jaarverslag over van het jaar waarop de financiële verantwoording betrekking heeft.

Artikel 12

1. De jaarlijkse rapportage gaat vergezeld van een verklaring van een accountant die onafhankelijk is van de verlener van de universele postdienst.

2. De verklaring heeft betrekking op de controle van de accountant op:

a. de wijze van inrichting van het kostentoerekeningsysteem, bedoeld in artikel 7a;

b. de vaststelling van de kosten en opbrengsten van de universele postdienst op grond van het kostentoerekeningsysteem, bedoeld in artikel 7a;

c. de inrichting van de boekhouding, bedoeld in artikel 8;

d. het beleid ten aanzien van de dienstverleningspunten, bedoeld in artikel 9;

e. de kwaliteit van de Overnight Service, bedoeld in artikel 10;

f. de financiële verantwoording, bedoeld in artikel 11;

g. de wijze van de berekening en van de vaststelling van de daadwerkelijke kosten, bedoeld in de artikelen 7 tot en met 7d;

h. de vaststelling van de gerealiseerde volumes, bedoeld in artikel 11, tweede lid,

onderdeel b.

Artikel 13a
De verlener van de universele postdienst overlegt uiterlijk op 1 maart 2014 de volgende informatie over het kostentoerekeningsysteem aan de Autoriteit Consument en Markt:

- *a. een beschrijving van de organisatiestructuur en van de financiële verantwoordingsstructuur van de verlener van de universele postdienst en de onderneming waarvan de verlener van de universele postdienst deel uitmaakt;*
- *b. een beschrijving en onderbouwing van de methode voor vaststelling van de omvang van de aan de universele postdienst en aan de andere activiteiten toe te rekenen kosten en de daarbij gehanteerde waarderingsgrondslagen en afschrijvingstermijnen uitgesplitst naar:*
  - *1. de universele postdienst,*
  - *2. de andere activiteiten van de verlener van de universele postdienst;*
- *c. een beschrijving en onderbouwing van de toerekeningswijze, bedoeld in artikel 11, tweede lid, onderdeel d, onderdeel 4°, met dien verstande dat daarbij ten minste op het volgende wordt ingegaan:*
  - *1. de algemene uitgangspunten die zijn gehanteerd bij de toerekening van de kosten, bedoeld in de artikelen 7c en 7d, en*
  - *2. de gehanteerde (hulp-)kostenplaatsen, (hulp-)kostendragers en verdeelsleutels en de wijze waarop voorgenoemde componenten zijn gebaseerd op de methode van activity based costing;*
- *d. een functionele beschrijving van het kostentoerekeningsysteem, dat wordt gehanteerd op basis van artikel 7a.”*

15. Artikel 24, tweede lid, van de Postwet 2009 luidt:
“De tarieven zijn uniform en op de kosten gebaseerd.”

16. Artikel 25, eerste en zesde lid, van de Postwet 2009 luiden:
“1. Bij ministeriële regeling, gehoord de Autoriteit Consument en Markt, wordt bepaald:
a. met welk percentage de tarieven voor de universele postdienst jaarlijks gemiddeld ten hoogste mogen worden gewijzigd;
b. op welke wijze de jaarlijks gemiddelde wijziging, bedoeld in onderdeel a, wordt vastgesteld. (…)
6. Bij de ministeriële regeling, bedoeld in het derde lid, worden regels vastgesteld met betrekking tot de elementen van de tarieven, de wijze van berekening van de tarieven en de toerekening van de kosten.”

Deze eisen zijn nader uitgewerkt in de artikelen 14 t/m 14e van de Postregeling 2009;
“Artikel 14
1. Het percentage waarmee alle enkelstukstarieven voor het verlenen van de universele postdienst met betrekking tot het postvervoer van poststukken, als bedoeld in artikel 16,

eerste lid, onderdeel a en b, tweede lid, onderdeel a en b, derde lid, onderdeel a en b, en vierde lid van de wet, tezamen jaarlijks gemiddeld mogen stijgen is het verschil tussen de enkelstukstarieven die de verlener van de universele dienst voor dit postvervoer hanteert en de totale tariefruimte.
2. De totale tariefruimte bestaat uit de basis tariefruimte en de aanvullende tariefruimte.
3. De totale tariefruimte wordt door de Autoriteit Consument en Markt berekend overeenkomstig de formule in onderdeel A van bijlage 3 en wordt uitgedrukt in een maximaal gemiddeld tarief per eenheid volume voor alle in het eerste lid genoemde postdiensten tezamen.
4. Zodra de Autoriteit Consument en Markt opnieuw de basis tariefruimte heeft berekend, vervallen de eerder berekende basis tariefruimte en aanvullende tariefruimten.

Artikel 14a
1. De basis tariefruimte wordt uiterlijk op 1 september 2014 bepaald en vervolgens uitsluitend opnieuw bepaald indien:

- *a. de Autoriteit Consument en Markt heeft vastgesteld dat het kostentoerekeningsysteem van de verlener van de universele postdienst niet voldoet aan de in de artikelen 7 tot en met 7d gestelde eisen, of*
- *b. de verlener van de universele postdienst zijn kostentoerekeningsysteem wijzigt of heeft gewijzigd.*

2. De basis tariefruimte wordt berekend voor alle enkelstukstarieven voor het verlenen van de universele postdienst met betrekking tot het postvervoer van poststukken, als bedoeld in artikel 16, eerste lid, onderdeel a en b, tweede lid, onderdeel a en b, derde lid, onderdeel a en b, en vierde lid van de wet, tezamen.
3. De basis tariefruimte wordt berekend overeenkomstig de formule in onderdeel B van bijlage 3.
4. In afwijking van het eerste lid, onderdeel b, kan de Autoriteit Consument en Markt afzien van het opnieuw bepalen van de basis tariefruimte indien de wijziging beperkt van aard is.

Artikel 14b
1. De aanvullende tariefruimte voor het komende kalenderjaar wordt jaarlijks uiterlijk op 1 september bepaald.
2. De aanvullende tariefruimte wordt berekend voor alle enkelstukstarieven voor het verlenen van de universele postdienst met betrekking tot het postvervoer van poststukken, als bedoeld in artikel 16, eerste lid, onderdeel a en b, tweede lid, onderdeel a en b, derde lid, onderdeel a en b, en vierde lid van de wet, tezamen.
3. De aanvullende tariefruimte wordt berekend overeenkomstig de formule in onderdeel C van bijlage 3 en wordt weergegeven in een factor waarin de ontwikkeling van het maximaal gemiddelde tarief wordt uitgedrukt.

Artikel 14c
De berekening van de basis tariefruimte onderscheidenlijk de aanvullende tariefruimte vindt

plaats op basis van de gegevens uit de financiële verantwoording over het jaar voorafgaand aan het kalenderjaar waarin de basis tariefruimte wordt bepaald onderscheidenlijk het kalenderjaar voorafgaand aan het jaar waarin de aanvullende tariefruimte wordt bepaald, met uitzondering van de consumentenprijsindex.

Artikel 14d
1. In afwijking van artikel 14c, vindt in de situaties, genoemd in artikel 14a, eerste lid, onderdelen a en b, de berekening van de basis tariefruimte en de aanvullende tariefruimte plaats op basis van de gegevens, bedoeld in het tweede lid, met uitzondering van de consumentenprijsindex.
2. De verlener van de universele postdienst overlegt in de situaties, bedoeld in eerste lid, aan de Autoriteit Consument en Markt:

- *a. de in artikel 11, tweede lid, genoemde gegevens, en*
- *b. de in artikel 13a, bedoelde gegevens,*

met dien verstande dat die gegevens zijn gebaseerd op het kostentoerekeningsysteem zoals ingericht na invoering van de wijziging overeenkomstig de vaststelling, bedoeld in artikel 14a, eerste lid, onderdeel a, of de melding, bedoeld in artikel 14a, eerste lid, onderdeel b.

3. De verlener van de universele postdienst overlegt:

- *a. de in het tweede lid, onderdeel a, bedoelde gegevens: binnen drie maanden,*
- *b. de in het tweede lid, onderdeel b, bedoelde gegevens: binnen twee maanden,*

na de dag waarop de vaststelling, bedoeld in artikel 14a, eerste lid, onderdeel a, of de melding, bedoeld in artikel 13, is gedaan.

Artikel 14e
1. De verlener van de universele postdienst overlegt gelijktijdig met de gegevens, bedoeld in artikel 14d, tweede lid, aan de Autoriteit Consument en Markt een verklaring van een accountant die onafhankelijk is van de verlener van de universele postdienst en die betrekking heeft op de controle van die accountant op:

- *a. de in artikel 14d, tweede lid, bedoelde gegevens, en*
- *b. de inrichting van het gewijzigde kostentoerekeningsysteem van de verlener van de universele postdienst.*

2. De verklaring gaat vergezeld van het controleplan, het controleverslag van de accountant en het oordeel van de accountant over zijn controle.”

17. Artikel 26 van de Postwet 2009 luidt:
“In afwijking van de artikelen 24 en 25 worden de kosten van het vervoer van poststukken die in hoofdzaak tekst bevatten in voor blinden bestemde tekens en die elk afzonderlijk ten hoogste zeven kilogram wegen door de verlener van de universele postdienst gedragen.”

3 Procesbeschrijving

18. Op 28 januari 2014 is de gewijzigde Postregeling 2009 van kracht geworden. Hiermee zijn onder meer de voorschriften gewijzigd voor het kostentoerekeningsysteem waarmee de kosten van de UPD dienen te worden bepaald. Ook is de systematiek van tariefregulering van de UPD gewijzigd.

19. Op 28 februari 2014 heeft PostNL zijn Toerekeningsysteem 2014 toegezonden aan ACM. PostNL heeft dit kostentoerekeningsysteem vervolgens mondeling toegelicht in meerdere gesprekken en dieptesessies en schriftelijk in antwoord op vragenbrieven van ACM.

20. Op 27 mei 2014 heeft PostNL de Financiële Verantwoording universele postdienst 2013 aan ACM toegezonden. Hierop volgend heeft ACM per brief opnieuw enkele vragen gesteld waarop PostNL ook per brief heeft gereageerd. Ook heeft er op 8 juli 2014 wederom een dieptesessie plaatsgevonden.

21. Op 7 augustus 2014 heeft ACM per brief het verzoek om een aangepaste berekening en een accountantsverklaring bij PostNL neergelegd. PostNL heeft hier eind augustus per brief en in een gesprek op gereageerd.

22. Op 28 augustus 2014 heeft ACM per brief[9] aan PostNL medegedeeld dat zij het onderzoek naar de kostentoerekening nog niet had afgerond en dat zij derhalve de tariefruimte voor het jaar 2015 nog niet overeenkomstig de gewijzigde Postregeling 2009 kon vaststellen. Aangezien op grond van artikel 14a van de Postregeling 2009 ACM de tariefruimte voor 2015 uiterlijk op 1 september 2014 had moeten bepalen, is er een overgangsregeling in werking getreden. Daarom heeft ACM op 28 augustus 2014 de tariefruimte op basis van de overgangsregeling[10] vastgesteld.

23. Vervolgens hebben er in het najaar van 2014 wederom verschillende briefwisselingen en gesprekken plaatsgevonden tussen PostNL en ACM.[vertrouwelijk] [vertrouwelijk] Desondanks kon ACM op dat moment niet vaststellen of het kostentoerekeningsysteem 2014 aan de wettelijke eisen voldeed.

24. In januari en februari van 2015 heeft ACM aanvullend onderzoek gedaan naar de bevindingen omtrent het kostentoerekeningsysteem. In deze fase zijn er wederom verschillende briefwisselingen geweest en heeft er een gesprek plaatsgevonden tussen PostNL en ACM.

[9] Kenmerk: ACM/DTVP/2014/204886
[10] Op grond van artikel 14a van de Postregeling 2009 moest ACM de tariefruimte voor 2015 uiterlijk op 1 september 2014 bepalen. Voor het geval deze datum niet gehaald zou worden, bepaalt artikel III van de wijzigingsregeling van 28 januari 2014 dat er een overgangsregeling geldt totdat ACM de tariefruimte bepaalt in het kader van de gewijzigde Postregeling 2009.

25. Op 9 april 2015 heeft ACM een besluit[11] genomen waarin zij heeft vastgesteld dat het aangeleverde kostentoerekeningsysteem 2014 niet voldoet aan de in de Postregeling 2009 gestelde eisen. Op grond van artikel 7a, tweede lid, van de Postregeling 2009, diende PostNL het kostentoerekeningsysteem vervolgens aan te passen aan deze eisen.

26. Voorafgaand aan de aanpassing van het kostentoerekeningsysteem hebben er op 27 mei 2015, 1 juni 2015, 8 juni 2015, 15 juni 2015, 23 juni 2015, 29 juni 2015 en 6 juli 2015 gesprekken plaatsgevonden tussen medewerkers van PostNL en ACM. In deze gesprekken hebben PostNL en ACM afspraken gemaakt over de door te voeren wijzigingen in het kostentoerekeningsysteem en de beschrijving daarvan.

27. Op 8 augustus 2015 heeft PostNL zijn aangepaste kostentoerekeningsysteem in concept per e-mail toegezonden aan ACM.

28. Op 17 augustus 2015 heeft een gesprek plaatsgevonden tussen ACM en PostNL waarin het kostentoerekeningsysteem 2015 in concept is besproken. Als voorbereiding hierop heeft ACM per e-mail een aantal vragen aan PostNL gesteld. Naar aanleiding van dit gesprek heeft PostNL op 18 augustus 2015 een tweede concept en op 23 augustus een derde concept van het kostentoerekeningsysteem per e-mail aan ACM toegezonden.

29. Op 25 augustus 2015 heeft PostNL per brief[12] de definitieve versie van het Toerekeningsysteem Koninklijke PostNL 2015 samen met de Financiële Verantwoording universele postdienst 2014 en de controleverklaring van de accountant aan ACM toegezonden.

30. Op 26 augustus 2015 hebben PostNL en ACM telefonisch contact gehad waarin ACM nog vragen over het kostentoerekeningsysteem 2015 en de Financiële Verantwoording 2014 heeft gesteld.

31. Op 31 augustus 2015 hebben PostNL en ACM telefonisch contact gehad waarbij de op 26 augustus 2015 gestelde vragen zijn beantwoord.

4 Beoordeling ACM

32. In dit besluit beoordeelt ACM of het systeem van PostNL voor de toerekening van kosten aan de universele postdienst voldoet aan de eisen die de artikelen 7a tot en met 7d van de Postregeling 2009 daaraan stellen.

33. De verlening van de universele postdienst wordt binnen de groep PostNL N.V. uitgevoerd door verschillende juridische entiteiten (B.V.'s). Dit zijn naast PostNL, die wettelijk is

[11] Kenmerk: ACM/DTVP/2015/201934
[12] Kenmerk: 15/PA/U/023

aangewezen als de verlener van de UPD, ook PostNL Pakketten Benelux B.V. (hierna: PNP) en PostNL Transport B.V. (hierna: Transport). [vertrouwelijk] [vertrouwelijk][13]

34. [vertrouwelijk] [vertrouwelijk] [vertrouwelijk] [vertrouwelijk] [vertrouwelijk] [vertrouwelijk] [vertrouwelijk] [vertrouwelijk] [vertrouwelijk][14].

35. In haar besluit van 9 april 2015 heeft ACM vastgesteld dat het kostentoerekeningsysteem 2014 niet voldeed aan de wettelijke eisen op basis van vier overwegingen. Voor onderhavig besluit is het gehele kostentoerekeningsysteem 2015 integraal beoordeeld.

36. ACM stelt vast dat PostNL het kostentoerekeningsysteem en de beschrijving daarvan zo heeft gewijzigd dat het kostentoerekeningsysteem 2015 wel in overeenstemming is met de wettelijke eisen.

37. Hoewel het kostentoerekeningsysteem 2015 integraal is beoordeeld, wordt in het vervolg van dit hoofdstuk eerst ingegaan op de vier overwegingen waarop ACM in het besluit van 9 april 2015 tot haar oordeel is gekomen en de aanpassingen die PostNL heeft gedaan. Het gaat om:
    1) de gehanteerde definities van directe en gezamenlijke kosten in het toerekeningsysteem (paragraaf 4.1);
    2) de wijze van toerekenen van de verkeersonafhankelijke kosten van Overnight Service (paragraaf 4.2);
    3) de wijze van toerekenen van het herberekeningseffect (paragraaf 4.3); en
    4) de wijze van toerekenen van de marktbewerkingskosten (paragraaf 4.4).

38. Naast de aanpassingen voor deze overwegingen heeft PostNL nog enkele andere wijzigingen aangebracht in het kostentoerekeningsysteem 2015. Deze wijzigingen worden behandeld in paragraaf 4.5.

---

[13] [vertrouwelijk]

[14] [vertrouwelijk]

[vertrouwelijk]
[vertrouwelijk]

4.1 Gehanteerde definities van directe en gezamenlijke kosten

39. [vertrouwelijk]
[vertrouwelijk]
[vertrouwelijk] [15]

<u>*Wettelijke normen*</u>

40. Artikel 7b van de Postregeling 2009 schrijft voor hoe directe kosten dienen te worden toegerekend aan de UPD. In de toelichting op de regeling[16] wordt als definitie van directe kosten gegeven: *"Directe kosten zijn zowel de vaste als variabele kosten van een product of dienst."*

41. Artikel 7c van de Postregeling 2009 schrijft voor hoe gezamenlijke kosten dienen te worden toegerekend. De toelichting voegt daaraan toe: *"Gezamenlijke kosten zijn de kosten van productiemiddelen die tegelijkertijd door een groep van producten of diensten worden gebruikt, zoals sorteermachines waarvan zowel poststukken voor de UPD als de niet-UPD gebruik maken."*[17]

42. Artikel 7d van de Postregeling 2009 schrijft voor hoe de gemeenschappelijke kosten moeten worden toegerekend. In de toelichting worden de gemeenschappelijke kosten gedefinieerd als *"de kosten die voor de algemene ondersteuning en management worden gemaakt, zoals bijvoorbeeld de kosten van het hoofdkantoor."*[18]

<u>*Toepassing wettelijke normen door PostNL ten tijde van het besluit van 9 april 2015*</u>

43. Als eerste stap in het proces van toerekenen identificeert PostNL de gemeenschappelijke kosten. Dit zijn kosten van bijvoorbeeld concernoverhead-activiteiten die elders plaatsvinden dan in het postvervoersysteem, maar die wel als doel hebben het productieproces te ondersteunen en effectiever te maken. Deze gemeenschappelijke kosten worden separaat toegerekend aan de UPD en andere activiteiten.

44. Alle overige kosten ontstaan wel in het postvervoersysteem. [vertrouwelijk]
[vertrouwelijk]
[vertrouwelijk]
[vertrouwelijk] , de andere kosten zijn verkeersonafhankelijk. Na het maken van deze verdeling vindt de daadwerkelijke toerekening van kosten plaats.

45. [vertrouwelijk]
[vertrouwelijk]

---

[15] [vertrouwelijk]
[vertrouwelijk]
[16] Zie Staatscourant 2014 nr. 2401 d.d. 28 januari 2014, p. 17.
[17] Zie Staatscourant 2014 nr. 2401 d.d. 28 januari 2014, p. 17.
[18] Zie Staatscourant 2014 nr. 2401 d.d. 28 januari 2014, p. 18.

[vertrouwelijk]
[vertrouwelijk]

Toepassing wettelijke normen door PostNL huidige situatie

46. [vertrouwelijk]
[vertrouwelijk]
[vertrouwelijk]
[vertrouwelijk]
[vertrouwelijk]

47. [vertrouwelijk]
[vertrouwelijk]
[vertrouwelijk]
[vertrouwelijk]

Beoordeling

48. In het besluit van 9 april 2015 oordeelde ACM dat de definities die PostNL hanteerde niet aan de definities van de Postregeling 2009 voldoen en dat daardoor vaste kosten die uitsluitend voor de UPD worden gemaakt ten onrechte niet werden meegenomen onder de noemer van directe kosten en dat omgekeerd variabele kosten van het gezamenlijke productieproces onterecht als vaste kosten worden aangemerkt.

49. Inmiddels heeft PostNL aangetoond dat zowel de verkeersonafhankelijke als de verkeersafhankelijke kosten beide zowel vaste als variabele componenten bevatten. Ook heeft PostNL voldoende inzichtelijk gemaakt dat de verkeersafhankelijke kosten mee variëren met de volumes van diensten en in die zin samenhangen met de levering van de betreffende diensten.

50. Dit neemt niet weg dat de door PostNL gehanteerde definities afwijken van de definities in de Postregeling 2009, hetgeen op diverse punten tot verwarring leidt.[19] Een deel van de kosten die PostNL als directe kosten benoemt, behoort volgens de definities van de Postregeling 2009 tot de gezamenlijke kosten en vice versa.

51. Daar staat echter tegenover dat PostNL de kosten die volgens de definities van de Postregeling 2009 tot de gezamenlijke kosten behoren, ook toerekent volgens de

---

[19] [vertrouwelijk]
[vertrouwelijk]
[vertrouwelijk]
[vertrouwelijk]
[vertrouwelijk]
[vertrouwelijk]
[vertrouwelijk]
[vertrouwelijk]
[vertrouwelijk]
[vertrouwelijk]

voorschriften van de Postregeling 2009 voor het toerekenen van gezamenlijke kosten. Omgekeerd worden de kosten die volgens de Postregeling 2009 tot de directe kosten moeten worden gerekend ook direct, of in ieder geval zo direct mogelijk toegerekend.

52. Met name met de wijzigingen die PostNL heeft aangebracht in de toerekening van de verkeersonafhankelijke kosten van de Overnight Service (zie paragraaf 4.2) is tevens de potentiële impact van de gehanteerde definities aanzienlijk kleiner geworden. De feitelijke toerekening van de directe kosten en de feitelijke toerekening van de gezamenlijke kosten stemmen nu dermate overeen met de daarvoor geldende wettelijke eisen, dat een gewijzigde benaming van bepaalde kosten geen materieel effect meer kan hebben op de feitelijke toerekening.

Conclusie

53. Na de wijzigingen in de toerekening als beschreven in paragraaf 4.2, leiden de definities die PostNL hanteert voor directe en gezamenlijke kosten, niet tot een onjuiste toerekening van deze kosten.

4.2 Toerekening van verkeersonafhankelijke kosten van Overnight Service

54. PostNL definieert de Overnight Service als de diensten met een Servicekader van 24 uur. Dit zijn de diensten waarbij poststukken worden bezorgd op de eerste bezorgdag na aanlevering in de straatbrievenbussen of bij postvestigingen van PostNL. De Overnight Service bevat diensten binnen en buiten de UPD en behoort tot de kern van het geïntegreerde postvervoerbedrijf waardoor het een groot deel van de kosten van dat postvervoerbedrijf veroorzaakt. De wijze van toerekening van de verkeersonafhankelijke kosten van de Overnight Service heeft daarom een grote invloed op de kosten van de UPD.

Wettelijke normen

55. De Postregeling 2009 schrijft in artikel 7a, eerste lid, onder d en e, voor dat de kosten zoveel mogelijk rechtstreeks moeten worden toegerekend en dat het oorzakelijk verband moet worden aangegeven tussen de kosten en hun kostenveroorzakers.

56. Daarnaast stelt artikel 7a, eerste lid, onder b van de Postregeling 2009 dat de verlener van de UPD in zijn kostentoerekening gebruik moet maken van de berekeningsmethode *activity based costing*.

57. Bij directe kosten is meteen duidelijk voor welke dienst de kosten gemaakt worden. Deze zijn eenvoudig toe te rekenen. Artikel 7b, eerste lid van de Postregeling 2009 bepaalt dat de directe kosten die uitsluitend voor de universele postdienst worden gemaakt, aan de universele postdienst moeten worden toegerekend.

58. Gezamenlijke kosten zijn kosten van het gedeelde netwerk, waarbij niet meteen duidelijk is

welk deel van deze kosten wordt veroorzaakt door welke dienst. Artikel 7c, eerste lid van de Postregeling 2009 geeft een hiërarchie voor de toerekening van gezamenlijke kosten. Deze volgorde is:
"a. voor zover deze kosten op basis van een rechtstreekse analyse van de herkomst van deze kosten kunnen worden toegerekend aan de universele postdienst, worden ze met inachtneming van het bepaalde in het tweede tot en met vierde lid, toegerekend aan de universele postdienst;
b. voor zover toerekening op basis van een rechtstreekse analyse, bedoeld in onderdeel a, niet mogelijk is, worden deze kosten toegerekend aan de universele postdienst op basis van een onrechtstreekse koppeling met een andere kostencategorie of groep van kostencategorieën waarvoor een directe toerekening mogelijk is en die een kostenstructuur kent die vergelijkbaar is met die van deze gezamenlijke kosten;
c. voor zover toerekening van deze kosten niet mogelijk is op basis van onderdeel a of onderdeel b, worden deze kosten toegerekend aan de universele postdienst op basis van een algemene kostenverdeling die wordt berekend op grond van de verhouding tussen:
1°. alle uitgaven die direct of indirect aan de universele postdienst worden toegerekend, en
2°. alle uitgaven die direct of indirect aan de andere activiteiten worden toegerekend."

Toepassing wettelijke normen door PostNL ten tijde van het besluit van 9 april 2015

59. PostNL gebruikt bij de kostentoerekening een activity based costing model. [vertrouwelijk
[vertrouwelijk]
[vertrouwelijk]
[vertrouwelijk]
[vertrouwelijk]

60. [vertrouwelijk]
[vertrouwelijk]
[vertrouwelijk]
[vertrouwelijk]
[vertrouwelijk]
[vertrouwelijk]

61. [vertrouwelijk]
[vertrouwelijk]
[vertrouwelijk]
[vertrouwelijk]
[vertrouwelijk]
[vertrouwelijk]
[vertrouwelijk] [20] [vertrouwelijk]

[20] [vertrouwelijk]

[vertrouwelijk]
[vertrouwelijk]

Toepassing wettelijke normen door PostNL in de huidige situatie

62. In het kostentoerekeningsysteem 2015 heeft PostNL een wijziging aangebracht door de verkeersonafhankelijke kosten van de Overnight Service per activiteit toe te rekenen op grond van een rechtstreekse analyse naar het gebruik dat de UPD-diensten en andere diensten binnen de Overnight Service van productiemiddelen maken. Dit is een toepassing van artikel 7c, eerste lid, onder a, van de Postregeling 2009. [vertrouwelijk]
[vertrouwelijk]
[vertrouwelijk] [21].

63. De toerekening van de verkeersonafhankelijke proceskosten van de Overnight Service op basis van een rechtstreekse analyse ziet er als volgt uit. [vertrouwelijk]
[vertrouwelijk]
[vertrouwelijk]
[vertrouwelijk]
[vertrouwelijk]
[vertrouwelijk]
[vertrouwelijk]
[vertrouwelijk]

64. Voor de toerekening van de overheadkosten van de Overnight Service geldt dat deze op een zelfde wijze worden toegerekend. [vertrouwelijk]
[vertrouwelijk]
[vertrouwelijk]
[vertrouwelijk]
[vertrouwelijk]
[vertrouwelijk]
[vertrouwelijk]

Beoordeling

65. Waar een toerekening op basis van een rechtstreekse analyse van de herkomst van de kosten mogelijk is, moeten deze kosten op basis van de toerekeningsvolgorde van artikel 7c, eerste lid, ook rechtstreeks worden toegerekend.

66. ACM is van oordeel dat de aangebrachte wijzigingen in het kostentoerekeningsysteem 2015 ervoor hebben gezorgd dat de verkeersonafhankelijke kosten van de Overnight Service worden toegerekend op basis van gebruik en dat het kostentoerekeningsysteem 2015 daarmee in overeenstemming is met artikel 7c, eerste lid, onder a van de Postregeling 2009.

[21] Dit zijn de 'lokale' overheadkosten van de Overnight Service, deze staan los van de eerder besproken gemeenschappelijke kosten, die worden gevormd door de concern-overhead.

67. Deze toerekening strookt met de principes van activity based costing en is daarmee in overeenstemming met artikel 7a, eerste lid, onder b, van de Postregeling 2009.

Conclusie

68. Op basis hiervan concludeert ACM dat het kostentoerekeningsysteem 2015 op het punt van de toerekening van de verkeersonafhankelijke kosten van de Overnight Service voldoet aan het gestelde in de Postregeling 2009.

4.3 Toerekening van het 'herberekeningseffect'

69. Binnen PostNL N.V. wordt de verlening van de UPD uitgevoerd door verschillende juridische entiteiten (B.V.'s). De verlening van de universele postdienst vindt plaats in opdracht van Koninklijke PostNL B.V. omdat deze wettelijk is aangewezen als de verlener van de UPD. [vertrouwelijk]
[vertrouwelijk]

70. [vertrouwelijk]
[vertrouwelijk]

71. [vertrouwelijk]
[vertrouwelijk]
[vertrouwelijk]

72. [vertrouwelijk]
[vertrouwelijk]
[vertrouwelijk]

73. [vertrouwelijk]
[vertrouwelijk]
[vertrouwelijk]
[vertrouwelijk]

Wettelijke normen

74. Artikel 7, tweede lid, onder b, van de Postregeling 2009 stelt dat de UPD-verlener aan de UPD geen rendementsopslagen mag toerekenen die hij betaalt aan anderen die een deel van de UPD verlenen.

75. Volgens de toelichting op artikel 7 van de Postregeling 2009 is het toegestaan om gehanteerde interne verrekentarieven achteraf te corrigeren om tot de gerealiseerde kosten

te komen[22].

76. Omdat de interne verrekeningen zowel gaan over de UPD als over de overige diensten en omdat de herberekening onder andere bedoeld is om de aan de UPD toegerekende kosten te corrigeren voor de rendementsopslagen, moet het resultaat van de herberekening goed worden toegerekend aan de UPD en de overige diensten. Daarom gelden de voorschriften over de wijze van toerekening van directe, gezamenlijke en gemeenschappelijke kosten in de artikelen 7b tot en met 7d van de Postregeling 2009 ook voor het herberekeningseffect.

Toepassing wettelijke normen door PostNL ten tijde van het besluit van 9 april 2015

77. PostNL stelde dat het herberekeningseffect toegerekend moest worden met dezelfde verdeelsleutel als die gehanteerd wordt voor de verkeersonafhankelijke kosten van de Overnight Service. [vertrouwelijk]
[vertrouwelijk]
[vertrouwelijk]

Toepassing wettelijke normen door PostNL in de huidige situatie

78. De toerekening van het herberekeningseffect wordt op dezelfde wijze gedaan als de toerekening van de verkeersonafhankelijke kosten van de Overnight Service. Door de aanpassingen in de toerekening van de verkeersonafhankelijke kosten van de Overnight Service is ook de toerekening van het herberekeningseffect veranderd. De toerekening vindt, zoals beschreven in randnummers 63 en 64, dus nu plaats op grond van een rechtstreekse analyse naar het gebruik dat de UPD en andere activiteiten binnen de Overnight Service van productiemiddelen maken. Dit is een toepassing van artikel 7c, eerste lid, onder a van de Postregeling 2009.

79. [vertrouwelijk]
[vertrouwelijk]
[vertrouwelijk]
[vertrouwelijk]
[vertrouwelijk]
[vertrouwelijk] [23]

Beoordeling

80. ACM is van oordeel dat nu het herberekeningseffect wordt toegerekend op basis van gebruik. Er is dus sprake van een rechtstreekse analyse (artikel 7c, eerste lid, sub a van de Postregeling 2009). Deze wijziging in het kostentoerekeningsysteem heeft ervoor gezorgd dat de toerekening van het herberekeningseffect in overeenstemming is met de in de Postregeling 2009 gestelde normen.

---

[22] Zie Staatscourant 2014 nr. 2401 d.d. 28 januari 2014, p. 16.

[23] [vertrouwelijk]

Conclusie

81. Op basis hiervan concludeert ACM dat het kostentoerekeningsysteem 2015 op het punt van het toerekenen van het herberekeningseffect voldoet aan het bepaalde in de Postregeling 2009.

4.4 Toerekening verkeersonafhankelijke kosten van marktbewerking

82. [vertrouwelijk]
[vertrouwelijk]
[vertrouwelijk]

Wettelijke normen

83. Artikel 7c, eerste lid, van de Postregeling 2009 geeft een volgorde voor de toerekening van gezamenlijke kosten die gelijktijdig en zonder onderscheid gemaakt worden voor zowel de universele postdienst als voor andere activiteiten. De eerste stap van deze volgorde luidt: *"Voor zover deze kosten op basis van een rechtstreekse analyse van de herkomst van deze kosten kunnen worden toegerekend aan de universele postdienst, worden ze met inachtneming van het bepaalde in het tweede tot en met vierde lid, toegerekend aan de universele postdienst;*

84. Ook gelden voor de gezamenlijke kosten de eisen uit artikel 7a, eerste lid, van de Postregeling 2009, waaronder onderdeel b van dit lid. Dit stelt dat de verlener van de UPD in zijn kostentoerekening gebruik dient te maken van de berekeningsmethode *activity based costing*.

Toepassing wettelijke normen door PostNL ten tijde van het besluit van 9 april 2015

85. [vertrouwelijk]
[vertrouwelijk]
[vertrouwelijk]
[vertrouwelijk]

Toepassing wettelijke normen door PostNL huidige situatie

86. [vertrouwelijk]
[vertrouwelijk]
[vertrouwelijk]
[vertrouwelijk]
[vertrouwelijk]
[vertrouwelijk]
[vertrouwelijk]
[vertrouwelijk]

87. PostNL heeft de toerekening van de kosten van de marktbewerking in het

kostentoerekeningsysteem 2015 gewijzigd. [vertrouwelijk]
[vertrouwelijk]
[vertrouwelijk]
[vertrouwelijk]
[vertrouwelijk]
[vertrouwelijk]

88. [vertrouwelijk]
[vertrouwelijk]
[vertrouwelijk]

Beoordeling

89. ACM is van oordeel dat de kostentoerekening met deze wijziging voldoet aan het gestelde in artikel 7c, eerste lid, onder a, van de Postregeling 2009. Door de verdere specificatie van de marktbewerkingskosten naar de afzonderlijke verkoopkanalen legt PostNL een zo direct mogelijke relatie tussen de kosten en de diensten waarvoor deze kosten gemaakt worden.

90. [vertrouwelijk]
[vertrouwelijk]
[vertrouwelijk]
[vertrouwelijk]
[vertrouwelijk]
[vertrouwelijk]
[vertrouwelijk]

91. [vertrouwelijk]
[vertrouwelijk]
[vertrouwelijk]
[vertrouwelijk]
Dit is in overeenstemming met artikel 7c, eerste lid, onder b, van de Postregeling 2009.

92. Hiermee is de kostentoerekening volgens ACM in voldoende mate in overeenstemming met de principes van *activity based costing* en voldoet deze daarmee tevens aan artikel 7a, eerste lid, onder b, van de Postregeling 2009.

Conclusie

93. Naar het oordeel van ACM heeft PostNL de toerekening van de marktbewerkingskosten voldoende in overeenstemming gebracht met de in artikel 7c van de Postregeling 2009 gestelde normen. Ook is de toerekening voldoende in overeenstemming met de principes van *activity based costing* en voldoet deze daarmee aan artikel 7a, eerste lid, onder b, van

de Postregeling 2009.

4.5 Overige punten

94. Zoals vermeld in randnummer 35 van dit besluit heeft ACM het kostentoerekeningsysteem 2015 integraal beoordeeld en niet alleen op de punten waarop zij op 9 april oordeelde dat het kostentoerekeningsysteem 2014 niet aan de wettelijke eisen voldeed. In het kostentoerekeningsysteem 2015 zijn, naast de punten waarop het kostentoerekeningsysteem 2014 in ieder geval niet aan de wettelijke eisen voldeed, door PostNL nog enkele wijzigingen aangebracht. Deze worden in de volgende paragrafen behandeld.

Kerst- en Nieuwjaarspost

95. In het kostentoerekeningsysteem 2014 ontbrak aanvankelijk een toelichting over de toerekening van de gezamenlijke kosten van de Kerst- en Nieuwjaarpost. Op verzoek van ACM is deze toelichting toegevoegd aan de beschrijving van het kostentoerekeningsysteem 2015.

96. ACM is van oordeel dat deze beschrijving de wijze van toerekenen van de gezamenlijke kosten voor Kerst- en Nieuwjaarpost voldoende transparant maakt en dat deze toerekening in overeenstemming is met de wettelijke eisen.

Basic Service

97. De Basic Service betreft post buiten de universele postdienst met een 48- of 72-uurs bezorgkader. [vertrouwelijk]
[vertrouwelijk]
[vertrouwelijk]
[vertrouwelijk]
[vertrouwelijk]
[vertrouwelijk]
[vertrouwelijk] Artikel 7c, derde lid, van de Postregeling 2009 staat een dergelijke constructie toe.

98. Naar aanleiding van vragen van ACM heeft PostNL de beschrijving van de toerekening van de gezamenlijke kosten van de Basic Service uitgebreid. In deze beschrijving heeft PostNL duidelijk gemaakt waarom in de stand alone modellering wordt voldaan aan de voorwaarden zoals gesteld in artikel 7c, eerste lid, sub a, juncto derde lid van de Postregeling 2009.

99. Door deze uitleg van PostNL heeft ACM voldoende inzicht in de toerekening van de gezamenlijke kosten van de Basic Service. ACM is van oordeel dat deze toerekening voldoet aan de wettelijke eisen.

Gemeenschappelijke kosten

100. PostNL rekent de gemeenschappelijke kosten toe op basis van de omzet van de UPD en andere diensten. ACM is van mening dat omzet in beginsel geen goede verdeelsleutel is om de gemeenschappelijke kosten op basis van gebruik toe te rekenen.

101. Uit verdere analyse en onderzoek is ACM echter gebleken dat er geen reële mogelijkheden zijn voor het bepalen van een betere verdeelsleutel [vertrouwelijk]
[vertrouwelijk]

102. De Postregeling 2009 schrijft voor dat voor het toerekenen van de gemeenschappelijke kosten aan de UPD dezelfde verdeelsleutel wordt gehanteerd als voor de toerekening van de gemeenschappelijke kosten aan de andere diensten. PostNL gebruikt de verdeelsleutel omzet ook voor de andere diensten. In die zin voldoet deze toerekeningswijze aan de eisen van de Postregeling 2009.

103. [vertrouwelijk] omdat de toerekeningswijze voldoet aan de wettelijke eis uit artikel 7d van de Postregeling 2009, is ACM van oordeel dat de verdeelsleutel omzet in dit geval acceptabel is.

5 Tariefruimte 2016

104. Op basis van de artikelen 14 tot en met 14e van de Postregeling 2009 berekent ACM de tariefruimte voor de universele postdienst. Conform artikel 14 van de Postregeling 2009 berekent ACM in dit besluit de basis, aanvullende en totale tariefruimte op basis van de Financiële Verantwoording 2014.

105. Op basis van de berekening stelt ACM hierbij de basis, aanvullende en totale tariefruimte voor 2016 als volgt vast:

Basis tariefruimte:	€ 1,2675
Aanvullende tariefruimte:	1,0558
Totale tariefruimte:	€ 1,3382

106. Dit betekent dat PostNL voor 2016 een gewogen gemiddeld tarief voor de diensten tegen enkelstukstarief binnen de universele postdienst mag hanteren van € 1,3382. PostNL heeft binnen deze tariefruimte zelf de vrijheid om de verschillende tarieven (brieven, pakketten, aangetekend, verzekerservice etc.) vast te stellen. PostNL dient hiervoor wel een tariefvoorstel in te dienen dat door ACM zal worden getoetst.

6 Besluit

107. ACM stelt vast dat het door Koninklijke PostNL B.V. gehanteerde kostentoerekeningsysteem voor de bepaling van de kosten van de universele postdienst voldoet aan de in de artikelen 7 tot en met 7d van de Postregeling 2009 gestelde eisen.

108. Voor de universele postdienst stelt ACM conform de artikelen 14 tot en met 14e van de Postregeling 2009 de basistariefruimte vast op € 1,2675, de aanvullende tariefruimte voor 2016 vast op 1,0558 en de totale tariefruimte voor 2016 vast op € 1,3382.

Autoriteit Consument en Markt
namens deze,

(w.g.)

dr. F.J.H. Don
bestuurslid

Tegen dit besluit kan degene, wiens belang rechtstreeks bij dit besluit is betrokken, binnen zes weken na de dag van bekendmaking van dit besluit een gemotiveerd bezwaarschrift indienen bij de Autoriteit Consument en Markt, Postbus 16326, 2500 BH, Den Haag. In dit bezwaarschrift kan een belanghebbende op basis van artikel 7:1a, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht, de Autoriteit Consument en Markt verzoeken in te stemmen met rechtstreeks beroep bij de bestuursrechter.